

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学 号: 9517002

UDC _____

学 位 论 文

香港高等教育政策研究

周 蕾

指 导 教 师: 史秋衡 副研究员

李泽或 副研究员

申请学位级别: 硕 士

专 业 名 称: 高 等 教 育 学

论文提交日期: 1998 年 月 日

学位授予单位: 厦 门 大 学

学位授予日期: 1998 年 月 日

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

1998 年 4 月

论文摘要

香港高等教育从 20 世纪初发端起, 经历了几个明显的发展阶段, 到现在已经完成了从

精英教育阶段到大众化教育阶段的过渡，每一次的飞跃，都离不开高等教育政策的推动与引导。

香港高等教育政策之所以能够发挥巨大的作用，内容与机制特点是其中的决定因素。其内容特点表现在以社会需求为核心、以财政拨款为主导和它的国际化倾向及浓厚的殖民色彩。其机制特点表现在政策制定与实施，都具有完整的决策咨询机构，保证了政策的稳定性；同时顾问团与教资会等组织、机构也发挥着重要作用。香港高等教育的政策特点保证了政策的制定与实施，较为合理、科学，具有一定的连续性。

影响香港高等政策形成的因素主要有：香港社会的政制结构与性质特点影响了政策的性质与机制形成；来自社会的高等教育理念、经济政策对社会管理行为的影响和独特的中西文化交融的区域性特点影响了高等教育政策内容的价值选择。

政策的执行效果，可以通过三项比较重大的具体政策来评价。这三项政策是规模与速度政策、学制政策和质量保证政策。

通过研究可以得出以下两点结论：

1、高等教育政策不是孤立存在的，深受社会政治、经济、文化的影响，甚至有时受这些因素所决定，但高等教育政策与高等教育的特殊性紧密联系，高等教育的自身发展逻辑和专业性的意见应该是制定政策的基本依据。

2、在政府适度干预成为普遍接受的事实时，如何在政府干预与院校自治之间求取平衡就成为了政策制定与机制形成时应当首先考虑的问题。

关键词：香港 高等教育 政策

目 录

前 言

第一章 香港高等教育政策的发展与变化·····	1
第一节 高等教育初创时期(港大成立到 60 年代末)·····	1
第二节 高等教育体系化时期(70 年代初到 80 年代末)·····	4
第三节 高等教育大众化时期(90 年代初至今)·····	5
第二章 香港高等教育政策的特点·····	8
第一节 香港高等教育政策的内容特点·····	8
一、以社会需求为核心·····	8
二、以财政拨款为主导·····	9
三、倾向于国际化·····	11
四、殖民色彩浓厚·····	13
第二节 香港高等教育政策形成机制的特点·····	14
一、具有完整的决策 咨询架构·····	14
二、顾问团的作用·····	17
三、教资会的作用·····	18
第三章 影响香港高等教育政策的因素·····	22
第一节 高等教育理念的影响·····	22
第二节 政制特点及其架构的影响·····	25
第三节 经济政策的影响·····	27
第四节 独特的区域文化的影响·····	29
第四章 香港高等教育政策执行效果评价·····	32
第一节 规模与速度政策·····	32
第二节 学制政策·····	35
第三节 质量保证政策·····	37
结束语·····	40
参考文献·····	41
后 记·····	44

前 言

在本论文选题时，正值香港即将回归祖国之际。香港的回归并不意味着一切问题的自然终结，相反，许多实质性问题可能在香港与内地两地的互动中逐渐出现。在高等教育领域，也面临着同样的问题。选择香港高等教育问题来作为学位论文，主要出于以下考虑：首先，香港在历史上形成的高等教育体系有其成功的地方，尤其是作为地区性的高等教育制度，有不少值得内地区域性高等教育改革借鉴的经验；其次，内地与香港的社会制度不同，香港回归之后，香港的社会制度保持不变，作为内地高等教育界，有必要了解香港高等教育的历史与现状，以求更好地理解香港高等教育的制度与实践。

香港高等教育范围广泛，涉及问题众多。本论文选择香港高等教育政策作为研究对象，从政策的角度来观察香港高等教育。香港高等教育在院校自治的原则下发展，院校拥有较大的自主权，同时，政府也加强对高等教育的宏观管理，但不是运用行政命令的方式，而是通过大学教育资助委员会作为中介进行间接控制。因此，香港高等教育在发展过程中表现出政府与院校之间良好的平衡关系。可以说，香港高等教育的发展正得益于此。因此，香港高等教育政策，可以作为考察香港高等教育的一个切入点。然而即使是高等教育政策也是一个非常宽泛的领域，要做到面面俱到，以作者所占有的资料以及对香港高等教育的了解，显然是不可能的。因此，只能“大题小作”。本论文选择高等教育政策中的关键内容，包括香港高等教育政策的发展与变化、特点、影响因素以及执行效果等，来展开研究，以求删繁就简，抓住重点。

论文的主要内容如下：第一章分阶段简要概述香港高等教育政策的发展变化；第二章从内容与机制两方面来分析香港高等教育政策的特点；第三章从高等教育的理念、政制特点、经济以及区域文化等方面探讨影响香港高等教育政策形成的因素；第四章通过对规模与速度政策、学制政策、质量保证政策等具体政策的效果评价，来分析香港高等教育政策所产生的实际影响。

由于香港高等教育与内地的习惯指代有所不同，为研究方便起见，对“高等教育”和“政策”的概念做出以下界定。“高等教育”在本论文中指由大学教育资助委员会资助的院校所组成的教育体系。“高等院校”指由大学教育资助委员会资助的院校，具体包括香港大学、香港中文大学、香港科技大学、香港城市大学、香港理工大学、香港浸会大学、岭南学院、香港教育学院等机构。“高等教育政策”就是指为

实现高等教育的路线、方针而制定的具体行动准则。香港的高等教育政策通常以政府白皮书、顾问团报告书、大学教育资助委员会报告书、教育统筹委员会报告书等形式发布。

在论文的研究与撰写过程中，采用了文献分析、地区比较、综合论述等方法。

香港高等教育政策研究

第一章 香港高等教育政策的发展与变化

第一节 高等教育初创时期（港大成立到 60 年代末）

香港的高等教育政策发端于其高等教育机构建立之前，第一所大学——香港大学的成立，就是当时高等教育政策直接推动的结果。

英占初期，政府不关心教育的发展，教会积极创办各类学校，但仅限于普通学校，没有高等教育机构。少数上层人士子弟升学则前往海外。1901 年，港府成立一个教育委员会，对香港教育的现状和未来进行研究。在其发表的报告书中，教育委员会提出了指导其后教育发展的两项重要政策：加强英语教育和推行精英教育。^①这两项政策的确立不仅明确了普通教育的方向，而且形成了发展高等教育的目标基础。香港大学的成立就是这两项政策的反映。港大模仿英国利物浦大学的模式，于 1911 年正式创办，以英文作为教学语言。由于学费昂贵，港大的学生大都来自上层阶级，毕业后也进入上流社会。港大的教育集中体现了精英教育的精神。

港大的成立标志着香港高等教育的开始。港大的教育从一开始就打上了殖民主义的烙印。港府成立港大的目的可以从以下两段文字资料中得到反映：

1905 年 12 月 15 日，《德臣西报》在一篇题为《在香港建立帝国大学议》的社论中说：“在香港设立一所大学，会成为一项帝国投资；对于英国繁荣来讲，为此目标使用一笔公费是有价值的……”12 月 18 日，在另一篇相同题目的社论中进一步指出“香港大学是英国一项必须的和有利可图的国家投资”，并且深信：决定中国未来命运的高阶层青年，会毫不犹豫地接受这个英式西方教育的机会。那么，港大就可以训练出一班受英国思想影响的买办阶级，替英国在华利益服务。^②

在 1912 年港大开幕典礼上，总督卢押提出了创办香港大学的宗旨，即“为中国而立”和“沟通中西文化”。他说：“本校的毕业生将会把他们受训期间在校园及宿舍里形成的人生观、责任感和性格、理想带到中国去”。卢押对创办港大的意义作了

^① 操太圣：「香港教育制度史研究」，《华东师范大学学报》1997 年第 2 期。

^② 李宏编著：《香港大事记》，人民日报出版社 1988 年 12 月版，第 56 页。

很高的估计，认为这将成为殖民统治史上的分水岭，使英国从取得殖民地的时代转入发展殖民地的时代。他还期望港大的毕业生在四亿中国人民中产生无穷尽的影响。^②由此可以看出，港英政府成立港大主要出于政治上的考虑。港大的成立是英国为取得在中国及远东政治和经济利益而采取的手段。

香港大学仿英国大学模式，同样，政府在对大学管理方面也没有脱离英国模式。政府主要通过确立建校宗旨和《香港大学条例》对港大的办学施加影响。《香港大学条例》对港大内部各类组织的结构、人员聘任、设施等作了具体规定，港大的基本框架因此得以确立。

港大成立初期曾经设想经费自主。但开学不久，学校就发生了财政上的困难。港府不得不通过大量拨款来维持，拨款数字连年增加，最初每年 2 万元，1920 年增加到 5 万元，1929 年达到 35 万元。^③当时香港并没有一个专司大学拨款的机构，也没有专门的管理高等教育的机构。

港大成立及办学的过程中，港英政府的殖民倾向暴露无疑。英文为港大的教学语言，中文遭受极大的漠视，文学院中没有中文系，只开选修课。1925 年，“五卅”惨案在内地引起极度反英情绪，港大的语言政策因此有所变化。1927 年，港大成立中文系，随后中文系的课程逐渐完备。但直到太平洋战争爆发，中文系的毕业生只有 20 名左右。^④

港大成立之后的 30、40 年里，按《条例》自治运作，政府极少针对高等教育制定政策文件。到 50 年代初，由于各方面的压力以及民间发展高等教育力量的壮大，高等教育的发展重新兴起一个小高潮。

40 年代末、50 年代初，来自内地的学者和一些外国宗教团体在香港开办了几个中学以上书院，其中以崇基、联合、三亚三所最著名。1952 年，有关能否将这些中学后书院成功地并入整个高等教育体系内的问题引起了专家学者和政府的注意。到 1957 年，这个问题已经成为香港高等教育发展最受人关注的一个问题。由于几所书院多是中文书院，因此，是否建一所中文大学的讨论由此开始。这场讨论涉及人员范围大，包括海外专家、书院负责人、关心高等教育的民众等。英国专家皮理思将讨论内容整理成专著出版，书名为《香港高等教育的商榷》，书中比较全面地概括了几方的主要意见。其中有的英国专家认为应该保持香港大学的权威地位，不能再成立中文大学；书院负责人竭力反驳；民众则需要更多的高等学校入学机会。由

^{②③} 金应熙编著：《香港史话》，广东人民出版社 1988 年 12 月版，第 141、142 页。

^④ 《高等教育丛刊》，华侨大学高教研究室 1986 年 9 月版，第 102 页。

于意见分歧很大，政府遂邀请国际专家——锡兰大学的郑宁斯爵士和伦敦大学的罗根博士来港，以全面检讨高等教育的发展，提供更深入的意見。两位专家在考察了香港高等教育之后发表的报告书认为中文传授在经费上不合算，所以必须摒弃另设一间大学的主张。

尽管此报告书的意見代表了当时政府的政策倾向，但几年后由于各种条件的变化，中文大学的筹建还是提到了议事日程上。1957年，为争取香港政府承认它们为香港学生提供高等教育机会做出的努力，新亚、崇基、联合三书院联合组成“中文专上学校协会”。^⑤1959年，富尔敦先生应邀就三院之发展提供意見。1960年，香港政府通过《专上学校条例》以及有关规则，并且资助三院藉以提高院校水准。1961年，大学筹备委员会成立，负责筹划一切有关大学成立之事宜。同年，一个包括英美学人组成的顾问团，就如何把三院文、理、商、社各科课程提高至大学水准提出了建议。根据顾问团的报告书，香港政府于1963年4月委任以富尔敦先生为主席的委员会，负责审核并建议应否及如何成立一所中文大学。1963年4月发表的《富尔敦报告书》建议设立香港中文大学。香港政府随即宣布原则上接纳该报告书。9月，大学条例及规程完成立法程序。10月17日，香港中文大学正式宣告成立。^⑥中文大学的特点在于以中文作为教学语言，学制为四年制。中大的成立缓解了中文中学学生升大学的困难，但却没有从根本上改变精英教育政策。

1965年，一个与高等教育密切相关的机构——大学教育资助委员会（简称教资会）成立了。教资会成立的目的在于专管港大与中大的拨款。不论是教资会成立的目的，还是本身的组织架构、拨款方式、人员的组成要求等方面，都是模仿英国大学拨款委员会的模式。教资会的成立，标志着高等教育开始更多地受到香港政府的重视。

综观这一时期高等教育政策的发展，可以看出主要有下列内容：

第一，政府发展教育的重心在中、小学教育，高等教育的某些政策是中、小学教育政策的延伸。

第二，在高等教育政策方面，政府长期奉行两项政策，即精英教育和英文教育。

第三，政府对高等教育的实际办学基本上采取不干预态度。对于两所大学的成立，政府通过筹备委员会等机构广泛调查研究，提供政策建议，在得到充分理由的情

^⑤ 李宏编著：《香港大事记》，人民日报出版社1988年12月版，第107页。

^⑥ 《香港中文大学概况》（1995—96），香港中文大学出版社1995年版，第45页。

况下，同意设立大学。在管理上，通过制定大学条例，使大学在合法的框架里运行，政府不再过问大学的内部事务。管理的方式为，邀请各国有关专家对高等教育的发展作全面检讨，使其能够正常发展。

第二节 高等教育的体系化时期（70 年代初到 80 年代末）

尽管 1963 年中文大学的成立开创了香港高等教育多样化的时代，但是直到 70 年代，高等教育才开始进入较快发展时期。

1969 年 3 月，港府成立了一个委员会，以研究发展职业高等教育的问题。1972 年 3 月，香港第一所理工学院——香港理工学院正式建立。它标志着香港政府对高等教育的发展已经转向了从经济的角度去考虑其政策。此后，香港相继建立了多所大学和学院。1976 年，树仁学院获准注册为专上学院，1978 年，岭南学院获准注册为专上学院，1984 年，香港城市理工学院开办，1989 年，公开进修学院成立，1988 年，香港科技大学成立。由此可以看出，这一时期港府加快了发展高等教育的步伐，大有重新构建香港高等教育体系的倾向。

这期间，有关高等教育政策的报告书也比前一阶段为多，而且内容相当重要，对以后高等教育的发展有持久的指引作用。

1977 年，政府发表《高中及专上教育绿皮书》。此报告书对专上教育的主要建议包括：两所大学继续发展；各认可专上学院将保持其私立学院地位；理工学院课程应加以扩阔；两所大学将每年扩充学位约 3%。^①当局在审阅及整理各界对 1977 年绿皮书所发表的评论后，于 1978 年 10 月将白皮书《高中及专上教育的发展》呈交立法局审议并获通过。白皮书肯定了绿皮书中有关发展高等教育的建议。

1981 年夏季，香港政府邀请了四位海外教育专家组成顾问团，对香港教育制度进行全面检讨。顾问团除阅读大量有关香港教育的资料外，还先后两次访问香港，收集香港教育界人士及社团意见，参观学校，草拟及讨论报告书初稿，在此基础上，顾问团还邀请六位海外专家来港与本港有关人士进行了两次广泛的辩论，最后于 1982 年 10 月完成报告书，并送交教育司转交港督。^②

有关高等教育发展问题，报告书主要提出了两方面的意见：

1、要逐步解决香港高等教育学额严重不足的问题。报告书认为急需物色起码两

^{①②} 香港教育资料中心编：《香港教育手册》，商务印书馆 1988 年 10 月版，第 615、624 页。

个地点作兴建新院校之用，而首先应该兴建的学校应该是第二所理工学院。此外，还要考虑在大专院校开设部分时间制学位课程；开办一所透过大众传播媒介授课的“不设校舍大学”，以及建立一个海外大学进修奖学金计划。

2、要重新设立大学预科制度。报告书提出了三项建议：第一，维持现时学制上的安排，但高级程度会考及格的学生则可豁免攻读中文大学第一年普通课程；第二，颁授学位的教育机构的入学资格应根据高级程度会考的成绩来决定。高级程度会考可考虑废除；第三，各专上学院第一年课程需要作出相应的更改。^①

从高等教育以后的发展来看，这个报告书的建议基本上得到了实施。在这个报告书的建议中，还包括成立一个统筹机构——教育统筹委员会，负责统一筹划香港教育政策的建议。1984年2月，总督会同行政局研究这项建议之后，决定成立教统会。教统会的工作主要针对整个教育制度的衔接以及效用，按照社会的需要就整个教育体系向总督提出综合的意见。教统会成立之后发表了一系列报告书。1985年1月，教统会发表《第一号报告书》，在有关高等教育的内容中认为仿效英国公开大学模式并不适合香港。1986年9月，教统会发表《第二号报告书》，建议为大专院校设立统一收录制度。1988年6月，在其发表的《第三号报告书》中，主要涉及了高等教育入学人数的增加和体制问题，其中有关学制的改革方案在高等教育界引起轩然大波，争论激烈。

在这一阶段，政府不仅在政策内容上重视发展高等教育，在制定政策的机构方面也有相应的改变。1972年，由于理工学院的创立，教资会改为大学及理工教育资助委员会，教资会的工作范围进一步扩大。1990年学术评审局成立，使香港高等教育的学术水准转变为由专门的本地机构组织评判。到此为止，香港高等教育的决策咨询架构基本形成：教统科为最高教育行政管理机构，教资会秘书处为其下属行政机构。教统会负责协调高等教育政策与其它各级教育政策。教资会为香港高等教育的最高咨询机构，负责就高等教育发展的经费需求与分配使用提供咨询意见。学术评审局为自主机构，在自己的领域内对高等教育政策提供专业意见，同时，协助实施有关政策。

综上所述，70、80年代香港高等教育政策与前一段相比，已经发生了很大的变化：

第一，由于教育发展的重心逐渐上移，高等教育日益受到重视，政策内容更加

^① 香港教育资料中心编：《香港教育手册》，商务印书馆1988年10月版，第627页。

广泛，管理咨询机构渐趋完备。

第二，尽管仍然沿用精英教育的政策，但是已经开始注重为大众提供更多的入学机会。大学入学率由 70 年代初的 2% 上升到 1988 年的 7% 左右，两所理工学院提供的学额也有扩大。^⑤

第三，政府对高等教育的态度已经由不干预转为积极不干预，这种转变具体表现在政府高等教育政策内容、有关咨询管理机构以及人员的变动等诸多方面。

第三节 高等教育的大众化时期（90 年代初至今）

1989 年 10 月，当时的港督卫奕信在其施政报告中提出了迅速增加大学学位学额的计划，使发展缓慢的香港高等教育进入了一个突飞猛进的阶段。港府要求把第一年学士学位课程学额计划，在 1990 年至 1995 年间，从 7000 个增至约 15000 个，使 18% 的适龄青年有机会修读第一年学位课程。至于学位以下程度的大专学额则仍维持在以往的 5000 个水平。^⑥ 1990 年，该计划开始实施。大学、理工学院、浸会、岭南学院都增加了学位课程学额。1994 年香港理工学院、香港城市理工、浸会学院升格为大学。岭南学院、树仁学院等也在积极争取成为受教资会资助的大学。学院升格之后，大学及理工教育资助委员会改为教资会。从 90 年代开始，教资会对所资助高校的拨款有了大幅度增加。1989 年 10 月，教资会向港府提交有关增加科研经费和成立研究资助局的建议。随后，研究资助局于 1991 年 1 月 1 日正式成立，负责统筹香港各高等学校的研究计划。为提高学术研究水平，港府增加了大量的科研经费，同时教资会还制定了“卓越中心”计划，以求使香港成为世界领先的学术中心之一。

教统会在进入 90 年代后，也接连发表几份报告书，1990 年、1992 年、1996 年发表的报告书分别涉及了高等教育的课程、师资、提高语文能力等方面。教资会在其各中期报告与年度报告中，详细地检讨了前一阶段高等教育的发展及政策的实施情况，同时，对高等教育的未来发展进行了展望及策划。

由于突进式的高等教育发展准备不足，导致很多问题始料不及。例如：大学学额增长过快，学生素质下降，师资力量跟不上，学生的语言能力较差等。在一段时间里，教统会、教资会的政策重点在于弥补政策漏洞，注重运用加大拨款来促进政

^⑤ 《教资会 1991—95 年度报告》，第 6 页。

^⑥ 黄浩炯、何景安编著：《今日香港教育》，广东教育出版社 1996 年 3 月版，第 50 页。

策的实施。

1996 年以来，香港高等教育的发展进入巩固期，学额稳定，大学规模不再扩大，发展的重点转向公开进修学院和教育学院，同时着力发展成人教育。

90 年代香港高等教育政策的变化是非常明显的：

第一，高等教育从精英阶段进入大众化阶段。到 1996 年，大学入学人口占适龄人口的比例达到 18%，学位课程与非学位课程学额总和占适龄人口的 25%，符合大众化的标准。

第二，在规模扩大的同时，倾向于提高质量。这既是满足香港本地的高等教育发展的要求，又符合国际潮流。

第三，政府对发展高等教育的态度更趋积极，突出表现在突进式政策实施过程中。该项政策的制定没有经过咨询架构的充分酝酿，没有听取专家的意见和建议，出台之后引起各方面的激烈反应，但政府仍然不顾反对意见，继续实施，有强加的意味。

第四，政策的制定受到政治与经济的双重影响。

1997 年 7 月 1 日，香港主权回归祖国，高等教育也将从此迈上新台阶。特区行政长官董建华在其施政报告中表示，在高等教育进入巩固期之后，高等教育的政策将注重质量的提高，并且继续开办一些国际公认为卓越的课程。高等学校将为跨文化学习和交流作出贡献，增加招收非本地的学士学位和研究生课程学额，同时高等教育将为提高学生的语文能力身负重责。政府的政策侧重将公开大学发展成为一所优秀的成人和遥距学习中心。^⑤ 可以想见，香港高等教育在面向 21 世纪时，将继续保持政策的连续性，向提高质量和增进国际化迈进。

^⑤ 董建华施政报告：《共创香港新纪元》，第 26 页。

第二章 香港高等教育政策的特点

香港高等教育政策对于促进高等教育的发展发挥了显著作用。本章将聚焦于香港高等教育政策的特点，从其内容和程序两方面展开分析。

第一节 内容特点

一、以社会需求为核心

香港高等教育政策内容的突出特点就是以社会需求为核心，政策的研讨、提出和制定往往基于社会生活的现实需要。从香港高等教育政策文件可以看出，政府的高等教育白皮书以及教统会发表的有关报告书，在内容上涉及相当广泛，常常包括了大学的学位分配、学制改革、教师招聘、专业扩展、课程改革等诸多方面，但很少提到高等教育的长期规划和发展。大学教资会近年来日益重视高等教育规划，并作出了一些努力，例如它在各年度报告、中期报告中，已经开始展望大学未来三年的发展，以至八年的发展规划。由于在每所大学的条例中，各大学都规定办学的宗旨，或想要达到的目的，因此，尽管少有长期规划，各大学也能做到连续发展。不仅如此，在香港高等教育政策发展过程中，还存在一条若隐若现的线索，即为殖民性质的资本主义的香港地区政治、经济、社会的发展服务。政策紧随社会发展的重心移动，就是为香港地区服务的直接后果。香港高等教育的短期规划，非常明显地依赖于香港社会经济与社会的发展状况及发展水平。

香港早期的高等教育政策与当时社会的政治需要紧密相连。港大就是英国为了谋求在港在华利益，并且以求影响中国青年的亲英情绪，培养其在港在华“事业”的接班人，并进而取得在亚洲的优势地位而创立的。港大成立之后，内地发生辛亥革命，兴起兴办大学的热潮。局势的发展出乎港英政府的意料，内地青年并没有对港大趋之若鹜，而留在内地升学，港大的目标没有能够充分实现。二战之后，港英政府调整政策，才明确提出港大要为香港服务的口号。^①将港大的目标定在为香港地区服务，是为了在香港培养亲英人士，维持英国在港的统治。中大的成立也同样是出于政治的原因。当时，内地许多人移民至港，但香港却没有一所大学能够给学习

^① 金应熙编著：《香港史话》，广东人民出版社 1988 年 12 月版，第 142 页。

中文的青年提供入学机会，社会秩序因此而出现混乱。在这样的情况下，港英政府经过多次讨论，权衡利弊之后，同意设立中文大学。

港大、中大成立期间，香港在经济上处于转口贸易地位，经济的发展并不需要过多的受过高等教育的专业人才，所需要的只是大量的中级技术人才，社会以及个人对大学的需求并不急切。到了 70 年代，情况发生了巨大变化。香港在经济上由转口贸易一跃而成为金融、房地产、保险业等中心，企业类型也由中小型上升到大型、跨国公司。经济发展对高等教育有了迫切的要求，即要求高等教育培养出中高级的专业人才，从而导致以往的精英教育政策不再适应经济需要。为此港英政府建立了一批工业学院，又筹划建立了香港理工学院、香港城市理工学院等高等学校。随后，港大、中大的课程领域也得到扩展。进入 80 年代，世界潮流的高科技产业在香港兴起，计算机、信息产业不仅要求高精尖的专业人才，也要求具有国际眼光，善于向国际领域开拓的国际型创造性人才。正是在这样的社会经济、科技背景下香港科技大学应运而生。科技大学的成立表明香港政府有志将香港高等教育推向国际领先地位，以建立与其经济地位相匹配的教育中心。可见，香港高等教育政策是随着社会需求的变动而变动的，社会需要是政府制定政策的出发点。

由于香港高等教育政策内容紧随社会需求的发展而变化，而香港社会发展阶段明显，所以香港高等教育政策内容也存在较为明显的阶段性。这一点可以从上述大学的建立过程得到反映，也在一些具体内容中得到体现。以学额的增减为例，80 年代之前，香港高等教育处于精英教育阶段，政策偏重保证质量，保持稳定的数量增长。高等教育的规模控制在年均 4% 左右的增长速度。到 90 年代进入大众化之后，香港高等教育经过了量的大发展后，质量下降就成为急需解决的课题。这时的政策转变到重视提高高等学校教师水平、学生入学质量、课程的广度与深度、科研力量的投入等有关质素保证的问题。注重质的发展并不只是由于高等教育自身的原因，社会发展的转型也促使培养更高级的人才，提高高等教育质量成为高等教育政策的必然选择。

二、以财政拨款为主导

香港政府习惯于运用财政调节手段来表达政策的目的，因此，高等教育政策中的财政导向是非常明显的。财政主导主要表现在两个方面：几乎每一项政策出台，都伴随着周密的拨款计划；以财政拨款来调节政策实施的程度。以教资会发表的政

策报告为例。1988年，政府根据教统会《第三号报告书》作出了一项决议：如有充分理由，应提供额外资源给高等教育院校教授英语，作为补救措施。1990年11月，教统会在其《第四号报告书》中重申这项建议。为此，教资会征询各院校意见，并议定应从广义上理解此建议，将之视为对全面语言培训的资助。结果，教资会共拨款1.3亿元，用于在1991—95年期间，补助各院校目前在语言培训方面的开支，该补助金以指定用途拨款的形式分配，拨款额随着计划的进程不断调整，总额不断增加。此外，教资会又从其1992—95年的中央拨款之中挪出款项，资助一项评估各院校语言培训课程成效的研究计划。为保证此项政策能够连续进行，教资会已再预留2.1亿元，用于在1995—98年度内分配给各院校，资助其语文培训课程。^①从这项政策的实施过程可以看出，指定用途拨款将各院校的发展计划引入政府的政策轨道。在政策的导向上，按照政府意志实施计划的院校，取得一定成果之后会得到更多的拨款倾向，因此，对于院校来说，制定计划尽量符合政策意向是非常自然的。同时，政府也通过对一项计划的连续拨款，来保证政策的连续性，将计划的实施引向深入。

伴随着政府对高等学校学术研究的重视，1988年，政府首次同意提供额外拨款，特别指定作为学术研究用途，主要资助研究计划。同时，各院校在各自的经常补助金中拨出相等的款额，支持有关的研究计划。此项拨款方法称为“双重资助办法”。1991年，研究资助局成立，专司负责分配和管理研究计划的拨款。1992年，应教资会和研究资助局的要求，总督在立法局会议上公布，增加划作研究用途补助金的拨款，使1992—95年三年度内每年的拨款额均至少有20%的增幅。1994年，教资会同意从本身的1992—95年中央拨款之中，额外分配5000万元给研究资助局，以应激增的拨款需求。该笔来自教资会的额外拨款，是政府拨出用于资助1994—95年学术研究的2.1亿元以外的增拨款项。^②由此可以看出，政府通过增加拨款的方式来保证研究力量的不断壮大。可以想象，如果没有政府的投入，重视或发展学术研究只能是一句空话。

教资会的拨款方式除了上述指定用途的拨款之外，还有一种重要的拨款——经常性拨款。经常性拨款是一种一次性拨给大学三年的发展基金，不指定用途，大学可以自主使用。拨款额是由大学首先根据本身在三年内的发展计划而制定，然后报上教资会批准而形成。这项款额大约占大学基金的80%~90%。政府靠批准拨款来决定大学中哪些计划可以实行，哪些计划不可以实行，力求使大学的发展计划与政

^{①②} 《教资会1991—95年度报告》，第19、24页。

府的社会规划保持一致。例如在学制改革方面，香港大学于 1986 年表示，若有需要，可考虑将三年改为四年，然而由于这个决定不符合政府意图，所以政府不给予相应的拨款支持，导致港大的学制改革不能进行下去。

从指定用途与经常性拨款可以看出，不仅政府的每项政策的出台都伴随相应的拨款计划，而且，政府还运用拨款来指导具体政策的实施程度。财政拨款成为政府政策与高等学校办学之间的中介调节手段。院校要发展，制定计划就要考虑全面，周到合理，以求有教资会拨款支持；政府要实施某项政策，只要运用拨款来倾斜，一定会收到鼓励的效果。

香港高等教育政策以财政拨款为主导。在这一点上香港与内地有较大的不同。在内地，高等教育政策是以行政命令的方式予以贯彻执行的。综观内地的高等教育政策文件，几乎没有一条具有拨款的支持，所有的政策实施都要靠行政命令强迫执行，执行有关政策所需经费一般由院校自行解决。这样做的后果是院校没有积极性，而经费的不足往往成了政策不能完全实施的主要原因。

三、倾向于国际化

香港高等教育的国际性比较鲜明，主要表现在主动邀请国际学者参与到本地的高等教育制度建设中来；注重高等学校的科研能力。

香港 80 年代中期以前，新技术、新工艺都采取从国外购买，在香港进行适当的改进加工之后，投入应用。这种做法既省钱又省时，能够时刻跟上国际科技发展的潮流。然而，它也带来了一个消极的后果，就是忽视了本地科学技术研究的发展。这期间香港几乎没有高科技研究机构，大学也很少把研究当作一项主要的职能去发挥。80 年代中期以来，第三次科技浪潮席卷全球。这次浪潮以高科技为主要内容，重视尖端技术在生产中的应用。高科技的特点是研究难度大、周期长、技术保密性强，并且需要坚实宽厚的基础科学底子。这样就在客观上造成了成果难以转让、不易买到精尖的技术的问题。与此同时，香港各专业人士也认识到了大学缺乏科研职能对大学和社会造成的损害难以估量。基于这样两重考虑，重视科研，与国际大学潮流接轨，成为香港高等教育发展的首要选择。为此，教资会每年对科研项目的拨款有较大增加，而且，拨款名目较多，不仅有特定拨款，还有指定科研用途的拨款；为了真正重视起科学研究，1991 年，教资会属下成立了研究资助局，以负起管理科研工作各方面的职责。研究资助局尽管隶属于教资会，但它有相当大的独立性，是

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库